

05 August 2016, nr. 725

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.55, 64, 126, ș.a.; Codul de procedură penală – art.201; ș.a.) (revizuirea cuantumului unității convenționale)

(înregistrat în Parlament cu numărul 269 din 16 Iunie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.55, 64, 126, ș.a.; Codul de procedură penală – art.201; ș.a.) (revizuirea cuantumului unității convenționale)

### Evaluarea generală

**1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

**2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**3. Transparența decizională** Proiectul a fost înregistrat în Parlament în data de 16.06.2016, fiind dezbătut și adoptat în prima lectură în data de 23.06.2016. Astfel, nu s-a respectat termenul de 15 zile lucrătoare din ziua plasării proiectului pe web-site-ul Parlamentului, termen care ar fi trebuit rezervat, în virtutea pct. 4.3.1. din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2005, înaintării contribuțiilor la proiect de către organizațiile societății civile.

Mai mult, în temeiul art. 3 alin. (4) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la faza elaborării, pornind de la esența proiectului, dar și eventualul impact social-economic al reglementărilor, acesta urma a fi supus consultării direcționate, pe când autorul nemijlocit s-a limitat la plasarea textului proiectului pe web-site.

În acest sens, transparența decizională nu a fost respectată suficient.

**4. Scopul promovării proiectului.** Prin proiect, se propune modificarea și completarea:

- Codului penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002;
- Codului de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122 din 14.03.2003;
- Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225 din 30.05.20013;
- Codului contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24.10.2008.

Potrivit autorului, prin proiect, se urmăresc următoarele finalități:

- ajustarea mărimii unității convenționale, prevăzute de Codul contravențional și Codul penal la realitățile social-economice din prezent, în contextul inflației monedei naționale în perioada anilor 2003-2015, dar și ținând cont de intensificarea criminalității în sfera economico-financiară și necesitatea creării unui cadru

legal punitiv, care să prezinte un mecanism eficient de prevenire a infracțiunilor și contravențiilor;  
- micșorarea pragului minim pentru gradul avansat al concentrației de alcool în sânge și în aerul expirat și, în acest mod, prevenirea consumului abuziv de alcool, reducerea și eradicarea acestui consum, educarea populației în spiritul abstenenței și al unui mod de viață sănătos, precum și înlăturarea consecințelor dependenței fizice și/sau psihice față de acestea.

În fapt, prin proiect, se majorează esențial sancțiunile penale și contravenționale, inclusiv pentru componente de infracțiuni și contravenții care nu țin de domeniul economico-financiar.

De altfel, se propune majorarea sancțiunilor și pentru categoriile de infracțiuni, pentru care se atestă, la general, o descreștere a infracționalității, cum ar - infracțiunile legate de droguri (din datele Biroului Național de Statistică ([http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_\\_12%20JUS\\_\\_JUS010/JUS010800reg.px/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__12%20JUS__JUS010/JUS010800reg.px/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774)): în anul 2008 - 2126 infracțiuni, 2009 - 1879, 2010 - 1794, 2011 - 1657, 2012 - 1575, 2013 - 1147, 2014 - 1268; din datele Ministerului Afacerilor Interne (<http://mai.gov.md/ro/advanced-page-type/date-statistice>) pentru iunie 2016: înregistrate 498 infracțiuni cu 18,8 % mai puțin decât pentru aceeași perioadă a anului precedent (613 infracțiuni)).

Mai mult, prin modificarea și completarea Codului de procedură penală și Codului de procedură civilă, se propune majorarea amenzilor judiciare.

## Fundamentarea proiectului

**5. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

**6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Termenul de cooperare cu societatea civilă nu a fost respectat. A se vedea pct. 3 din prezentul raport.

**7. Suficiența argumentării.** În pofida exigențelor art. 20 din Legea privind actele legislative, nota informativă nu conține o analiză fundamentală și cuprinzătoare a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului și a finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări, dar și a principalelor prevederi, inclusiv a efectului realizării lor.

De asemenea, nota informativă nu conține referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nu conține o analiză a nivelului compatibilității proiectului cu reglementările în cauză.

La fel, proiectul nu este fundamentat economico-financiar, dar și nu este însoțit de actul de analiză a impactului de reglementare, proiectul avînd eventual efect și asupra activității de întreprinzător (cu titlu de exemplu: modificările propuse la art. 241 din Codul penal, Practicarea activității de întreprinzător).

Pornind de la faptul că, în final, se vor majora esențial cuantumul (minim și maxim) ale sancțiunilor penale, contravenționale și judiciare, proiectul trebuia să fie precedat de o analiză fundamentală și cuprinzătoare a infracționalității, dar și a statisticilor judiciare.

Autorul nu este suficient de convingător în justificarea proiectului. Astfel, problemele semnalate (ineficiența mecanismelor de sancționare) ar putea fi generate nu atît de sancțiunile, care, în viziunea autorului, nu sînt suficient de descurajatoare, ci de problemele de integritate, cu care se confruntă organele de drept (arbitrariul, discreționarul și caracterul selectiv al activității), dar și de ineficiența autorităților menite să asigure executarea hotărîrilor judecătorești etc.

Eficiența mecanismelor de sancționare este determinată nu atît de mărimea sancțiunilor, cît de asigurarea inevitabilității aplicării și executării pedepsei.

De altfel, nici un mecanism de sancționare nu este eficient, dacă nu este proporționat și dacă nu este perceput ca unul corect (sancțiune versus prejudiciu, sancțiune versus posibilitățile reale de executare). În

acest sens, evident, trebuie să se ia în considerare și realitățile social-economice. Însă, în acest exercițiu, pe lângă inflația monedei naționale, ar trebui să ne ghidăm de realele capacități de plată ale cetățenilor (dinamica veniturilor medii ale populației). Or, mecanismele punitive nu ar trebui să aibă scopul acumulărilor cât mai mari la buget, ci ar trebui să asigure pedepsirea unei fapte și prevenirea unei eventuale recidive infracționale.

În acest context, stabilind mecanisme disproporționate de sancționare, conceptul proiectului ar trebui să fie revăzut esențial.

**8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** În pofida art. 20 lit. c) din Legea nr. 780 din 27.12.2001, nota informativă nu conține referințe la acquis-ul comunitar, dar nici la alte standarde internaționale relevante.

**9. Fundamentarea economico-financiară.** Pornind de la esența reglementărilor, intervenindu-se substanțial în sistemul de sancționare penală, contravențională și judiciară, ar putea să sporească cheltuielile autorităților publice menite să asigure executarea hotărârilor judecătorești. În pofida acestui fapt, fiind ignorate exigențele art. 20 lit. d) din Legea privind actele legislative, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară a proiectului, autorul eronat insistând asupra faptului că implementarea proiectului nu va necesita cheltuieli financiare.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, care ar fi necorelate sau contrare interesului public general.

**11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Instituirea unui mecanism de sancționare disproporționat și perceput ca unul necorect va aduce atingere intereselor persoanelor pasibile de sancțiuni, astfel nefiind respectat interesul public, care rezidă în contrariul - sancțiuni proporționate, corecte, eficiente, real aplicabile.

**12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** În linii generale, prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

**13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** În linii generale, formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise. Exprimările întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic, fiind respectate regulile de ortografie și punctuație.

S-a reținut o singură obiecție ce ține de nerespectare a tehnicii legislative (a se vedea obiecția la art. I, pct. 73 din proiect, conținută în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile, pct. 15 din prezentul raport).

**14. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul nu reglementează activitatea autorităților publice. Totuși, în acest context, reiterăm cele reținute la pct. 9 din prezentul raport.

### 15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I, pct. 2 - modificarea art. 64 alin. (2) din Codul penal	alineatul (2), textul "20 de lei" se substituie cu textul "1 % din salariul mediu lunar pe economie prognozat, stabilit prin hotărîrea de Guvern în vigoare la momentul săvîrșirii faptei"	1) Prin definiție, unitatea convențională trebuie să fie stabilită expres în valoare fixă. O astfel de abordare asigură previzibilitatea, siguranța și accesibilitatea normelor de drept. Ar fi recomandabilă evitarea, în reglementarea unui concept atît de important, a referințelor la alte acte normative, mai cu seamă - la acte normative	<b>Coruptibilitate</b> Norme de blanchetă Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	Stabilirea expresă a unității convenționale în valoare fixă, care, însă, nu ar trebui să fie exagerată în raport cu nivelul real de trai a populației. Recomandarea se reține pentru întreg cuprins al proiectului

			inferioare legii. 2) Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 879 din 23.12.2015, cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2016, constituie 5050 lei. Respectiv, unitatea convențională va constitui 50,5 lei. Această majorare a unității convenționale nu este justificată atât timp, cât nu este racordată la capacitatea reală de plată a persoanei. În atare condiții, ar trebui să se ia în calcul discrepanța esențială între salariul mediu lunar pe economie prognozat anual și nivelul real de trai al populației. Cu titlu de exemplu, potrivit datelor Biroului Național de Statistică (www.statistica.md), venitul disponibil mediu lunar pe o persoană în I trimestru al anului 2016, a constituit 2026,8 lei, din care venitul din activitatea salarială a constituit 860,7 lei. În condițiile majorării nejustificate a unității convenționale, sistemul punitiv va fi perceput de către public ca unul necorespunzător, neechitabil și dezechilibrat. Astfel, sistemul de sancțiuni va genera repulsie socială și nu va avea niciun efect preventiv. 3) Obiecția se reține pentru întreg cuprins al proiectului în partea ce ține de cuantumul unității convenționale, dar și pentru prevederile art. 1 pct. 2 din proiect.		în partea ce ține de cuantumul unității convenționale, dar și pentru prevederile art. 1 pct. 2 din proiect.
2	Art. I, pct. 2 - modificarea art. 64 alin. (3) din Codul penal	alineatul (3), cifra "150" se substituie cu cifra "500", cifra "1000" se substituie cu cifra "3000", cifra "10000" se substituie cu cifra "20000"	A se vedea pct. 7 din prezentul raport. Obiecția se reține pentru întreg cuprins al proiectului în partea ce ține de majorarea sancțiunilor.	<b>Coruptibilitate</b> Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	Revizuirea esențială a conceptului proiectului.
3	Art. I, pct. 73 - modificarea art. 221 din Codul penal	La articolul 221, textul "de la 500 la 3000" se substituie cu textul "de la 650 la 1350", textul "de la 3000 la 5000" se substituie cu textul "de la 4000 la 6000".	Se propune modificarea art. 221 din Codul penal, articol abrogat prin art. 1 pct. 7 din Legea nr. 75 din 21.04.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.	<b>Alte riscuri</b> Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative	Excluderea prevederilor.

## Concluzii

Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM (autor nemijlocit - Ministerul Justiției), categoria actului legislativ propus fiind lege organică. În acest context, proiectul corespunde exigențelor legale.

În procesul de elaborare și promovare a proiectului, nu a fost respectată suficient transparența decizională. Proiectul a fost înregistrat în Parlament în data de 16.06.2016, fiind dezbătut și adoptat în prima lectură în data de 23.06.2016. Astfel, nu s-a respectat termenul de 15 zile lucrătoare din ziua plasării proiectului pe web-site-ul Parlamentului, termen care ar fi trebuit rezervat, în virtutea pct. 4.3.1. din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2005, înaintării contribuțiilor la proiect de către organizațiile societății civile. Mai mult, în temeiul art. 3 alin. (4) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la faza elaborării, pornind de la esența proiectului, dar și eventualul impact social-economic al reglementărilor, acesta urma a fi supus consultării direcționate, pe când autorul nemijlocit s-a limitat la plasarea textului proiectului pe web-site.

Prin proiect, se propune modificarea și completarea: Codului penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002; Codului de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122 din 14.03.2003; Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225 din 30.05.2003; Codului contravențional al Republicii

Potrivit autorului, prin proiect, se urmăresc următoarele finalități:

- ajustarea mărimii unității convenționale, prevăzute de Codul contravențional și Codul penal la realitățile social-economice din prezent, în contextul inflației monedei naționale în perioada anilor 2003-2015, dar și ținând cont de intensificarea criminalității în sfera economico-financiară și necesitatea creării unui cadru legal punitiv, care să prezinte un mecanism eficient de prevenire a infracțiunilor și contravențiilor;
- micșorarea pragului minim pentru gradul avansat al concentrației de alcool în sânge și în aerul expirat și, în acest mod, prevenirea consumului abuziv de alcool, reducerea și eradicarea acestui consum, educarea populației în spiritul abstenenței și al unui mod de viață sănătos, precum și înlăturarea consecințelor dependenței fizice și/sau psihice față de acestea.

În fapt, prin proiect, se majorează esențial sancțiunile penale și contravenționale, inclusiv pentru componente de infracțiuni și contravenții care nu țin de domeniul economico-financiar. De altfel, se propune majorarea sancțiunilor și pentru categoriile de infracțiuni, pentru care se atestă, la general, o descreștere a infracționalității, cum ar - infracțiunile legate de droguri (din datele Biroului Național de Statistică

([http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_\\_12%20JUS\\_\\_JUS010/JUS010800reg.px/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774](http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__12%20JUS__JUS010/JUS010800reg.px/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774)): în anul 2008 - 2126 infracțiuni, 2009 - 1879, 2010 - 1794, 2011 - 1657, 2012 - 1575, 2013 - 1147, 2014 - 1268; din datele Ministerului Afacerilor Interne (<http://mai.gov.md/ro/advanced-page-type/date-statistice>) pentru iunie 2016: înregistrate 498 infracțiuni cu 18,8 % mai puțin decât pentru aceeași perioadă a anului precedent (613 infracțiuni)). Mai mult, prin modificarea și completarea Codului de procedură penală și Codului de procedură civilă, se propune majorarea amenzilor judiciare.

În pofida exigențelor art. 20 din Legea privind actele legislative, nota informativă nu conține o analiză fundamentală și cuprinzătoare a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului și a finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări, dar și a principalelor prevederi, inclusiv a efectului realizării lor.

De asemenea, nota informativă nu conține referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nu conține o analiză a nivelului compatibilității proiectului cu reglementările în cauză.

La fel, proiectul nu este fundamentat economico-financiar, dar și nu este însoțit de actul de analiză a impactului de reglementare, proiectul având eventual efect și asupra activității de întreprinzător (cu titlu de exemplu: modificările propuse la art. 241 din Codul penal, Practicarea activității de întreprinzător).

Pornind de la faptul că, în final, se vor majora esențial cuantumulurile (minim și maxim) ale sancțiunilor penale, contravenționale și judiciare, proiectul trebuia să fie precedat de o analiză fundamentală și cuprinzătoare a infracționalității, dar și a statisticilor judiciare.

Autorul nu este suficient de convingător în justificarea proiectului. Astfel, problemele semnalate (ineficiența mecanismelor de sancționare) ar putea fi generate nu atât de sancțiunile, care, în viziunea autorului, nu sînt suficient de descurajatoare, ci de problemele de integritate, cu care se confruntă organele de drept (arbitrariul, discreționarul și caracterul selectiv al activității), dar și de ineficiența autorităților menite să asigure executarea hotărîrilor judecătorești etc.

Eficiența mecanismelor de sancționare este determinată nu atât de mărimea sancțiunilor, cît de asigurarea inevitabilității aplicării și executării pedepsei.

De altfel, nici un mecanism de sancționare nu este eficient, dacă nu este proporționat și dacă nu este perceput ca unul corect (sancțiune versus prejudiciu, sancțiune versus posibilitățile reale de executare). În acest sens, evident, trebuie să se ia în considerare și realitățile social-economice. Însă, în acest exercițiu, pe lângă inflația monedei naționale, ar trebui să ne ghidăm de realele capacități de plată ale cetățenilor (dinamica veniturilor medii ale populației). Or, mecanismele punitive nu ar trebui să aibă scopul acumulărilor cît mai mari la buget, ci ar trebui să asigure pedepsirea unei fapte și prevenirea unei eventuale recidive infracționale.

În acest context, stabilind mecanisme disproporționate de sancționare, conceptul proiectului ar trebui să fie revăzut esențial.

Instituirea unui mecanism de sancționare disproporționat și perceput ca unul necorect va aduce atingere intereselor persoanelor pasibile de sancțiuni, astfel nefiind respectat interesul public, care rezidă în

contrariul - sancțiuni proporționate, corecte, eficiente, real aplicabile.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**